

สภาพของปัญหา เกี่ยวกับการรวมชาติในสมัยรัชกาลที่ ๕

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบจารีตประเพณีซึ่งเป็นระบอบที่สืบทอดกันมาเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี ลักษณะเด่นทางการเมืองของไทยซึ่งมองเห็นได้ชัดเจนนั่นคือ การเมืองและการปกครอง เป็นเรื่องที่อยู่ภายในวงจำกัดของชนชั้นนำในสังคมเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์และขุนนางอาวุโส และสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบราชาธิปไตยของไทยก็ไม่มั่นคง และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพสูงทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมือง แม้จะมีบางรัชสมัยพระมหากษัตริย์ต้องการให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ แต่ก็เป็นไปได้โดยมากโดยเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครองด้วยแล้วแทบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงเลย อุปสรรคประการสำคัญอย่างหนึ่งก็คือการต่อต้านของบรรดากลุ่มขุนนางชั้นสูงซึ่งต้องการรักษาสถานภาพเดิมไว้ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเพราะจะทำให้เสียผลประโยชน์และฐานะแห่งอำนาจที่สูงและมั่นคงของตนภายใต้ระบบเดิม ประกอบกับการเมือง ในระบบเดิมของไทยเกิดศึกสงครามอยู่เสมอ เช่นกับพม่า เขมร ลาว และมอญ เป็นต้น จะหาช่วงที่บ้านเมืองว่างเว้นจากสงครามได้้น้อยมาก ดังนั้นโอกาสที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมจึงไม่ค่อยมี

การปกครองของไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ก็เป็นไปในลักษณะดังกล่าวแล้ว มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากการปกครอง สมัยอยุธยาในสาระสำคัญเท่าใดนัก ในสภาพการณ์ที่บ้านเมืองต้องเผชิญกับศึกสงครามดังที่เป็นอยู่ในปลายสมัยอยุธยาและต้นสมัยรัตนโกสินทร์ การปฏิรูปการปกครองและการบริหารประเทศจึงมีน้อยมาก แม้ว่าบุรพกษัตริย์ของไทยจะทรงประสบความสำเร็จในการกู้ชาติและตั้งเมืองหลวงขึ้นที่กรุงเทพฯ แล้วก็ตาม แต่สยามก็ยังหาได้เป็นรัฐประชาชาติ (Nation-state) ตามความหมายที่แท้จริงไม่ ประเทศราชและหัวเมืองชั้นนอกยังมีอิสรภาพในการปกครองตนเองมาก อำนาจของรัฐบาลกลางยังแผ่ไปไม่ถึงทั่วกันเนื่องจากปัญหาทางด้านการคมนาคม ภายในกรุงเทพฯ เองระบบบริหารราชการส่วน

กลางก็ยัง ไม่อยู่ในฐานะ เป็นกลไกสำคัญที่จะอำนวยให้เกิดการควบคุมที่เข้มแข็งได้ ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ซึ่งเป็นรศกตทอมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ยังคงใช้อยู่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น^๑ ทاملักษณะของการปกครองแบบดั้งเดิม เอกภาพของชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้ เพราะระบบบริหารราชการส่วนกลางมีความสับสนในบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ คือสมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมต่าง ๆ ทั้งสี่ คือ เวียง วัง คลัง นา^๒

ก. ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลกลาง

ปัญหาความสับสนของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งตามทฤษฎีแล้วประกอบด้วย อัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหมกับสมุหนายกและจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ ตามที่กำหนดให้สมุหกลาโหมทำหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร และสมุหนายกทำหน้าที่เกี่ยวกับพลเรือนแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันก็เป็นไปได้ตามแผนงาน สมุหนายกและสมุหกลาโหมก็เป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ไม่แตกต่างกันเลย ความแตกต่างก็เป็นเพียงอาณาเขตที่รับผิดชอบเท่านั้น คือ สมุหนายกรับผิดชอบบริเวณภาคเหนือของประเทศและสมุหกลาโหมรับผิดชอบภาคใต้ การแบ่งงานระหว่างกรมกองต่าง ๆ ก็ไม่แน่นอน สมุหนายกซึ่งน่าจะเป็นหน่วยงานคานพลเรือกลับมีกองทหารของตนเอง คือ ทหารช้าง ทหารม้า ทหารปืนใหญ่ ทหารรักษาพระองค์ และต้องคอยเก็บภาษีตลาด เรือ โรงละคร ไม้ไผ่ ไม้สัก ฯลฯ ฝ่ายกลาโหมแทนที่จะคุมทหารก็คุมหัวเมืองทางใต้ และดูแลภาษีเหล่า แป้ง น้ำอ้อย กะทะ เหล็ก กาน พรอมกันไป นอกจากนั้น กรมท่าซึ่งควรจะรับผิดชอบเฉพาะงานด้านการคลัง กลับต้องควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออก และต้องเก็บภาษีสวน ภาษีอากรผลไม้ ฟืน^๓ อีกทั้งยังต้องทำหน้าที่ด้านการต่างประเทศอีกด้วย

^๑ ชัยอนันต์และชัตติยา, เรื่องเดิม, หน้า ๘๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓.

^๓ สารีโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๘๖.

ในเมื่องานฝ่ายสมุหนายก กลาโหม และกรมท่ามีความสับสนปนเปกันและมีปริมาณงานที่รับผิดชอบมาก จึงจำต้องแบ่งแยกงานออกเป็นหลายกรม อีกทั้งจุดศูนย์กลางก็มิได้อยู่ในบังคับบัญชาของ อัครมหาเสนาบดี และกรมที่แบ่งแยกออกไปก็มีได้ขึ้นกับจุดศูนย์กลาง บางกรมก็เป็นกรมใหญ่มีหน้าที่เท่าเสนาบดี ทั้งนี้ "กรมต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นกรมอิสระ ผู้บังคับบัญชาก็ไม่มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดีหรือดูขุน ณ ศาลา ผู้ที่มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดีเช่นนี้คือ อัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง และเสนาบดี ๔ ตำแหน่ง รวมเป็น ๖ ตำแหน่ง" ^๔ เมื่อเป็นไปในลักษณะนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าไม่มีการประสานงานและมีปัญหาในเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบอีกด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อธิบายถึงความซ้ำซ้อนของงานโดยจัดแบ่งกรมเหล่านี้ออกเป็นประเภท ๆ ได้ ๔ ประเภท คือ ^๕

ประเภทที่ ๑ เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยแท้ เช่นกรมพระสุรัสวดี กรมดูขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมภูษามาลา และกรมพระคลังต่าง ๆ

ประเภทที่ ๒ เป็นข้าราชการฝ่ายทหาร เช่นกรมอาสาแปดเหล่า กรมกองมอญ และกรมพระตำรวจ

ประเภทที่ ๓ เป็นข้าราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน เช่น กรมล้อมพระราชวัง กรมพระแสงปืนใหญ่ กรมช้าง และกรมม้า

ประเภทที่ ๔ เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร เช่น กรมช่างสิบหมู่ เป็นต้น

^๔ ชุนประเสริฐสุภมาศตรา, กฎหมายปกครอง (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๘๘), หน้า ๒๐๕.

^๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ประวัติศาสตร์และการเมืองของประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๓๕.

การแบ่งแยกงานสืบสนกาวกายกับชนนี้ การดำเนินงานของรัฐบาลกลางจึงล่าช้า
 ไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวกในวงราชการมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ
 กระทรวงแต่ละกระทรวงต้องทำงานหลายอย่างหลายชนิดสืบสนอลหมาน เช่น การบำรุง
 สุขของประชาชน การเก็บภาษีอากร การศาสนา การศึกษา การศาล ตลอดจน
 การสะสมกำลังพลและเสบียงอาหาร รวมไปถึงการรับจับตักยามสงครามด้วย ^๖ ในเมื่อ
 ส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวก เหล่านี้ต้องมีภาระและหน้าที่หลายอย่างและมี
 แผนงานอันสืบสน หน้าที่ของแต่ละกรมก็ทำหน้าที่ไม่ตรงกับชื่อ หน้าที่ของกรมต่าง ๆ เปลี่ยน
 ไปตามอิทธิพลของเสนาบดีที่แย่งงานกันทำ งานใดไม่ค่อยมีผลประโยชน์ก็ถูกทอดทิ้งละเลย
 การจะพิจารณาว่างานใดเป็นของกรมใด กระทรวงใดนั้น จะถือเอาชื่อกรมหรือกระทรวง
 เป็นเครื่องสังเกตไม่ได้เลย ^๗ ตัวอย่างที่เห็นได้ในเรื่องนี้ เช่น คดีความซึ่งตามหลักจะต้อง
 มาชำระกันในกระทรวงมรดก (คำว่ากระทรวงหมายความว่าศาล) แต่เป็นเรื่องที่มีรายไต่
 มาก เพราะความมรดกบางเรื่องมีทุนทรัพย์มาก ข้าราชการผู้ใหญ่คนหนึ่งซึ่งเคยชำระ
 ความมรดกมานาน ต้องถูกย้ายไปบังคับบัญชากรมลอมพระราชวัง (ซึ่งไม่มีผลประโยชน์อะไร)
 ทางราชการต้องหาทางไม่ให้เขาขาดประโยชน์ก็ต้องแบ่งงานชำระคดีมรดกส่วนหนึ่งโอนตาม
 ไปให้ กรมลอมพระราชวังจึงมีหน้าที่ชำระความมรดกส่วนหนึ่งด้วย ^๘ อิทธิพลและผลประโยชน์
 ส่วนตัวของขุนนางผู้ใหญ่บางคนจึงมีส่วนทำให้การปฏิบัติราชการไม่สามารถจะก่อ
 ประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนได้เท่าที่ควร เมื่อสังคมเจริญขึ้นความสืบสนของ
 เหตุการณ์ต่าง ๆ มีมากขึ้น ส่วนราชการนั้น ๆ ก็ไม่อาจสนองความต้องการใหม่ ๆ ของ
 สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความวุ่นวายและปัญหาต่าง ๆ ก็ขยายขอบเขตออกไปเรื่อย ๆ
 และสะท้อนให้เห็นความไม่เหมาะสมและล้าสมัยของระบบการปกครองแบบจารีตประเพณี

^๖ เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๒ และ ๕๑-๕๒.

^๗ สิริและจิตตสะอาด, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓๕.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๕-๔๓๖.



กึ่ง เข็มที่สี่ทอดมาได้อย่างชัดเจน

ข. ความแตกแยกของประเทศ

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์การปกครองพระราชอาณาเขตหรือการปกครองส่วนภูมิภาค ยังคงไม่มีส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใ้รับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่กระจัดกระจายอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งไม่น่าจะมีหน้าที่เกี่ยวข้อง คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม และหัวเมืองชายทะเลภาคตะวันออกขึ้นอยู่กับกรมท่าหรือกรมพระคลัง^๘ การปกครองส่วนภูมิภาคจึงขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา อันส่งผลให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไม่มั่นคงถาวร

นอกจากนี้การปกครองส่วนภูมิภาคระบบเดิมยังมีการแบ่งดินแดนในการปกครองของประเทศออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ^๙

๑. การปกครองดินแดนที่เป็นของไทยโดยแท้ส่วนหนึ่ง
๒. การปกครองดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยอีกส่วนหนึ่ง

การปกครองดินแดนซึ่ง เป็นของไทยโดยแท้ก็ยังมีแบ่ง เขตการปกครองออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ หัวเมืองชั้นในและราชธานีส่วนหนึ่ง กับหัวเมืองชั้นนอกอีกส่วนหนึ่ง

หัวเมืองชั้นในและราชธานี เป็นเขตการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุดของประเทศ ได้แก่เมืองอันเป็นที่ตั้งราชธานีคือกรุงเทพฯ และหัวเมืองหน้าด่านชั้นในซึ่งตั้งเรียงรายล้อม

^๘ ประเสริฐสุภมาตราช, เรื่องเข็ม, หน้า ๒๑๘.

^๙ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำวังราชา อนุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๒๐.

รอบอยู่โดยตลอด "หัวเมืองชั้นในนี้พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจปกครองเองโดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย เมืองที่อยู่ในบริเวณชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวาทั้งสิ้น เมืองจัตวานี้เป็นเมืองชั้นเล็กที่สุดและเจ้าเมืองมีฐานะเป็นเพียงผู้รั้ง ดำรงตำแหน่งชั่วคราวครั้งละ ๓ ปีเท่านั้น" ^{๑๑}

ในทางปฏิบัติอำนาจของรัฐบาลกลางมีขอบเขตจำกัดทั้งนี้เพราะปัญหาความไม่สะดวกในการคมนาคม และอาณาบริเวณหัวเมืองชั้นในก็กว้างขวางมากประการหนึ่ง ^{๑๒} อีกประการหนึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชทรัพย์น้อย ไม่สามารถส่งข้าราชการของพระองค์ไปปกครองหัวเมืองเหล่านี้ได้ทุกเมือง พวกข้าราชการในหัวเมืองที่มีอิทธิพลจึงมักตั้งตัวเป็นใหญ่ใช้อิทธิพลประโยชน์ส่วนตัว และคอยปิดบังไม่ให้รัฐบาลทราบว่ามีการมิชอบใดหรือประการเท่าไร ทางฝ่ายรัฐบาลกลางคือพระมหากษัตริย์ก็ไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมได้อย่างทั่วถึงจึงมีผลประโยชน์ของชาติจึงถูกเบียดบัง และผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลมาก บางครั้งก็ก่อการจลาจลกระด้างกระเดื่องต่อส่วนกลาง

ส่วนหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่หัวเมืองที่ตัดออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมด แบ่งออกเป็นเมืองพระยามหานคร มีฐานะเป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดใหญ่น้อยและความสำคัญของแต่ละเมือง เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมืองอีกระดับหนึ่งทำนองเดียวกับเมืองในเขตราชธานี เมืองพระยามหานครเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำลังทหาร และรักษาชายแดนของประเทศตามภาคนั้น ๆ หัวเมืองชั้นนอกทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีถึง ๓ ฝ่ายดังกล่าวแล้ว การปกครองดินแดนส่วนนี้ รัฐบาลได้กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้หลายอย่าง โดยมุ่งที่จะควบคุมเจ้าเมืองทั้งหลายให้ปกครองเมืองด้วยความยุติธรรมและตามความประสงค์ของส่วนกลางเท่านั้น และ

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

^{๑๒} ในปลายสมัยรัชกาลที่ ๔ บริเวณวังราชธานีหรือหัวเมืองชั้นใน ทางเหนือจดลพบุรี ทางตะวันออกถึงนครนายก ทางตะวันตกจรดสุพรรณบุรี และทางใต้ถึงพระประแดง คุราชละเอียกใน แดมสุข นุมนต์, "การปกครองสมัยโบราณ" ชุมนุมจุฬา ๒๒, ๓ (๕ พ.ค. ๑๖), หน้า ๑๔-๑๕.

ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าเมืองไว้อย่างชัดเจน เช่น ต้องตรวจตราอาณาเขตให้ทั่วถึงในทุก ๆ ด้าน เจ้าเมืองจะใช้อำนาจในทางมิชอบไม่ได้ เจ้าเมืองต้องมีรายชื่อช่างที่อยู่ในเมืองทั้งขนาดและราชการอื่น ๆ ที่ต้องการ ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม ฯลฯ^{๑๓} ความหมกมุ่นที่แห่งกฎหมายพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมืองไม่ว่าจะเป็นเมืองชั้นไหน และได้มีบทลงโทษเจ้าเมืองผู้ทำความผิดไว้อย่างรุนแรงและโทษที่หนักที่สุดคือประหารชีวิต จะเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้วการควบคุมหัวเมืองส่วนนี้ก็มีควมรักุมพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ และทำลายหลักการดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง "คือปัญหาการปฏิบัติตามพหุบัญญัติ (Policy Implementation) อันนำอันตรายมาสู่ความเป็นเอกภาพของประเทศไทยโดยคง และอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับบัญชา (Span of control) ด้วย"^{๑๔} เพราะเท่าที่ปรากฏมาก่อนการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ ๕ นั้น ทฤษฎีกับการปฏิบัติที่แท้จริงไม่เหมือนกัน^{๑๕} ในทางทฤษฎีอำนาจของเจ้าเมือง แม้จะกว้างขวางแต่ก็อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่รัฐบาลบัญญัติขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่คงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากนัก เพราะสภาพของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารในสมัยก่อนล่าช้ามากกันการ และต้องใช้เวลานานมาก การตรวจตราและควบคุมจากรัฐบาลกลางจึงไม่สะดวกและทำไม่ได้เต็มที่ ดังนั้นจึงเป็นเมืองที่ห่างไกลออกไป ความเป็นอิสระและอำนาจของเจ้าเมืองก็

^{๑๓} โปรดดูรายละเอียดใน หอพระสมุดวชิรญาณ, พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมือง ครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๖๔), หน้า ๑-๘.

^{๑๔} จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕.

^{๑๕} Walter F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1955), pp. 327-330.

จะมีมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพราะแต่ละเมืองก็อยู่ห่างไกลกันมาก พันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แก่มิท้องตราสั่ง ขอบบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผนกระดามให้เจ้าเมืองจัดการ เจ้าเมืองแต่ละคนจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างใดและใครจะทำกรซึ่งส่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ไม่อาจจะรู้ได้^{๑๖}

นอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองชั้นนอกในกรณีอำนาจการแต่งตั้งเจ้าเมืองตามทฤษฎีที่กำหนดไว้ก็เป็นไปได้ยาก หัวเมืองยิ่งห่างไกลออกไปอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมืองก็ยิ่งแทบจะไม่มีเลย เพราะผู้มีอำนาจและอิทธิพลภายในแต่ละเมืองมีอยู่แล้ว "รัฐบาลเป็นเพียงยอมรับอำนาจของผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นให้เป็นเจ้าเมืองเท่านั้น แม้การแต่งตั้งข้าราชการในหัวเมืองก็ต้องแต่งตั้งตามขอเสนอของเจ้าเมือง เพื่อป้องกันเหตุร้าย"^{๑๗} หรือความวุ่นวายจากการแข็งเมือง อีกทั้งเจ้าเมืองบางเมืองก็มีความขัดแย้งกัน ซึ่งส่วนมากก็เป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวที่แตกต่างกัน

บรรดาเจ้าเมืองแบ่งออกได้เป็นหลายพวก เช่นพวกอพยพนำลูกน้องมาจากเมืองประเทศราชมาตั้งตนเป็นเจ้าเมืองขึ้น หรือเมื่อมีสงครามเกิดมีผู้นำทางทหารที่เด่นขึ้นมา รัฐบาลกลางก็ยอมรับผู้นำให้เป็นเจ้าเมือง เช่น กระจุก ณ พัทลุง หรือเจ้าเมืองอาจเป็นผู้นำเชื้อสายจีนรวบรวมผู้มีอิทธิพลมีกำลังมีลูกน้องมาก เช่น กระจุก ณ สงขลา กระจุก ณ ระนอง เมื่อเจ้าเมืองได้รับการรับรองเป็นทางการ คือได้สัญญาบัตรจากราชธานีแล้ว ก็เริ่มต้น "กินเมือง" มีอำนาจเก็บภาษี ไร่ไผ่ และเก็บเงินราชการจากไพร่ได้ มีสิทธิลงโทษพลเมืองตามใจชอบ บรรดาเจ้าเมืองต่างเล่นการเมือง เช่นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลมาก อาจใช้อิทธิพลไปบีบบังคับเมืองอื่นให้ยอมรับคนของตนเป็นเจ้าเมืองนั้น และเมื่อกระจุกใดตั้งหลักแหล่งที่เมืองใดมั่นคงแล้ว มักรักษาเสถียรภาพทาง

^{๑๖} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำภังกร ราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๘๕), หน้า ๗๖.

^{๑๗} สาโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕.

การ เมื่อในหัวเมืองของคนใดโดยไมยอม เปลี่ยน เวนเมืองสงขลา เมือง เชียงใหม่^{๑๘} ซึ่งทางรัฐบาลกลางก็ต้องยอมรับด้วยความจำเป็นดังกล่าวแล้ว การเป็นเจ้าเมืองระบบ "สืบตระกูล" จึงมีส่วนทำให้องค์การบริหาร ส่วนภูมิภาคขาดผู้นำท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่ง มีความเข้าใจนโยบายและจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางในทางหนึ่งด้วยการแต่งตั้งเจ้าเมืองในสมัยก่อน เจ้าเมืองจึงมีอำนาจมากมายเหลือคณและมีอิสระในการปกครองมาก ความผาสุกที่ประชาชนจะได้รับจึงอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าเมืองแต่ละคน ถ้าหากว่าเจ้าเมืองไหนดีประชาชนก็ไม่เดือดร้อน ประเทศชาติก็สงบ ถ้าหากว่าได้เจ้าเมืองไม่ดีประชาชนก็เดือดร้อน การที่จะร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ในส่วนกลางก็ไม่สะดวก บริการของรัฐบาลที่ให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคจึงไม่ทั่วถึงและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน การปกครองของเจ้าเมืองจึงไม่สามารถสร้างความผูกพันและความจงรักภักดีของประชาชนต่อชาติ-ได้ความเป็นเอกภาพของชาติจึงไม่มั่นคง ควบคู่กันกับการปกครองพระราชอาณาเขตดังกล่าวนี้ก็เป็นคำตอบอย่างที่ว่า เพราะเหตุใดพระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณจึงไม่สามารถที่จะรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางได้อย่างแท้จริง^{๑๙} ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติเป็นแต่เพียงทางทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติได้เกิดความขัดแย้ง ขอบกพร่องและความหละหลวมของระบบการปกครองส่วนภูมิภาคไว้อย่างใหญ่หลวง ความเป็นเอกภาพของชาติที่ตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน เพราะเจ้าเมืองบางเมือง โดยเฉพาะเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกล มักจะยอมรับนับถืออำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผิวเผินเท่านั้น เมื่อใดมีโอกาสเจ้าเมืองเหล่านั้นก็จะกบฏต่อรัฐบาลกลางทันที^{๒๐} ดังนั้นเมื่อรัตนกาลที่ ๕ ขึ้นครองราชย์จึงได้ดำเนิน

^{๑๘} แกมสุข, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖.

^{๑๙} Vella, op.cit, p. 330.

^{๒๐} Arsa Meksawan, "The Role of the Provincial Governor in Thailand" (Doctoral dissertation; Department of Government, Indiana University, 1961), p. 101. Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University.

การล้มล้างอำนาจส่วนท้องถิ่นของเจ้าเมืองโดยให้ระบบเทศบาลเข้าควบคุมเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์ให้จงได้ ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

ส่วนการปกครองดินแดนประเทศราช ซึ่งเป็นชนต่างชาติต่างภาษานั้นก็ยิ่งหละหลวมกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นในขึ้นไปอีก เพราะเปิดโอกาสให้ "ประเทศราชคงมีฐานะเป็นรัฐ ซึ่งมีเจ้านายของชาตินั้น ๆ ปกครองเอง" ^{๒๑} โดยมีเงื่อนไขเพียง "ต้องถวายต้นไม้เงินทองกับเครื่องราชบรรณาการต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามวาระ" ^{๒๒} เท่านั้น ดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยที่คงเหลืออยู่ในรัชกาลที่ ๕ ได้แก่ประเทศลาวเหนือ ลาวใต้ ประเทศเขมร และบางส่วนของประเทศ มลายู ระบบการปกครองและการปกครองดินแดนแบบประเทศราชอันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของประเทศต่าง ๆ ในแถบนี้ เป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นประเทศและด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน กว้างเหตุผลที่ว่านอกจากจะมีพลเมืองเป็นชาวต่างชาติต่างภาษาอันเป็นการยากแก่การให้เชื้อชาติและวัฒนธรรมเป็นเครื่องเชื่อมโยงความผูกพันซึ่งกันและกันแล้ว ระบบการปกครองยังมีส่วนส่งเสริมให้มีการถือถือถือเหล่าอีกด้วย เมื่อรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและให้มีประสิทธิภาพได้ ประชาชนในประเทศเหล่านั้นก็มิได้มีความรู้สึกว่าตนเองอยู่ใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ไทยตนเองมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของประเทศร่วมกับประชาชนชาวไทย จึงทำให้ชาวประเทศราชมีความรู้สึกต่ำต้อยและมีความต้องการที่จะหาทาง "ปลดแอก" ยิ่งขึ้น เพื่อตั้งชาติของตนให้มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่มากกว่าที่จะเป็นเพียงส่วนประกอบและส่วนส่งเสริมบารมีของชาติไทย และเจ้าผู้ครองประเทศราชเหล่านี้ก็ยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติตนมากกว่าชาติไทยซึ่งเขามีได้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงด้วย ^{๒๓} ดินแดนที่เป็นประเทศราชเหล่านี้ไทยต้อง

^{๒๑} ประเสริฐสุดมาตระวา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๐.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๐.

^{๒๓} จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐-๒๑.

เสียให้ อังกฤษและฝรั่งเศสจนหมดสิ้นเพื่อที่จะรักษาเอกราชของประเทศไว้ การยอมยกดินแดนให้แก่ฝรั่งเศสสองชาตินี้มีขึ้นเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๐ นับแต่นั้นมาการปกครองภูมิภาคแมนมี เมืองประเทศราชของไทยก็สิ้นสุดลง

ค. อิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคม เป็นอันตรายต่อเอกราชของชาติ

นอกจากปัญหาภายในประเทศซึ่งเกี่ยวกับความล้มเหลวของระบบการปกครอง ทำให้ประเทศขาดเอกราชและการบริหารงานของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และขาดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อีกทั้งอิทธิพลของผู้นำส่วนท้องถิ่นและความยากลำบากกับคนของประชาชนแล้ว การเมืองของสยามในสมัยรัตนโกสินทร์โดยเฉพาะสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังต้องเผชิญกับอิทธิพลทางการเมืองจากภายนอกประเทศด้วย คือการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจจากตะวันตกคือประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเข้ามามีอิทธิพลในแหลมทองนับแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ทำให้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองของดินแดนในแถบนี้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศอังกฤษกับประเทศฝรั่งเศสได้เข้ายึดครองดินแดนใกล้เคียงของประเทศไทยทีละเล็กทีละน้อยจนหมดสิ้น^{๒๔} เหลืออยู่แต่ประเทศไทยซึ่งมีดินแดนอยู่ระหว่างกลางเป็นดินแดนกันชน (Buffer State) ซึ่งทั้งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสก็ได้เผยแพร่วิทยาการดินแดนของประเทศไทยด้วยกันทั้งคู่ เริ่มแรกก็ด้วยการทำสัญญาการค้าขาย และสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งไทยต้องยินยอมทำตามสัญญา เพื่อเป็นการบันเทาความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นฝ่ายเสียเปรียบมากมาย^{๒๕} ปัญหาเรื่องการรักษาเอกราชของประเทศจึงเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนในสมัยรัชกาลที่ ๕ เพราะมหาอำนาจทั้งสองประเทศนี้ได้มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายอำนาจปกครองโดยการ

^{๒๔} ประเทศอังกฤษยึดประเทศพม่าได้หมดสิ้นปี พ.ศ. ๒๓๘๕ ได้มลายูในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ส่วนประเทศฝรั่งเศสได้ฉนวนหมกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๖.

^{๒๕} จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๓.

เข้ายึดครองดินแดนต่าง ๆ ทุก ๆ วิธี ไม่ว่าจะ เป็นกัวยวิถีทางทางการทูตก็ดี ด้วยการ
ใช้กำลังโดยพลการก็ดี หรือด้วยเล่ห์กระเท่ห์ต่าง ๆ โดยพยายามใช้ความได้เปรียบในก้าน
กำลังอาวุธที่เหนือและทันสมัยกว่าตลอดจนความก้าวหน้าทางวิชาการ และการปกครองแบบ
สมัยใหม่ : ข้าราชการในประเศไทยด้วย ๒๖

สำหรับเหตุผลที่ว่าทำไมประเศไทยจึงรอดเป็นเอกราชอยู่ได้ท่ามกลางลัทธิล่า
เมืองขึ้นของประเศมหาอำนาจตะวันตกซึ่งได้ยึดเอาดินแดนคาบสมุทรมอินโดจีนไป เป็นของตน
จนหมดสิ้น ก็เป็นเพราะพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ซึ่งทรงเป็นผู้คาดการณ์ไกลและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างสุขุมคัมภีรภาพ อันเป็นเหตุ
ให้ประเศไทยรอดพ้นจากความหายนะและลัทธิบังคับปางได้ โดยยอมเสียผลประโยชน์ส่วน
น้อยเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเศให้ดำรงอยู่ได้ ในสมัยนี้ดินแดนประเศราช
ของไทยต้องเสียให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสจนหมด ๒๗ ซึ่งก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิด
ปัญหาทางการเมือง อันอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเศได้ การที่
ประเศไทยต้องเสียดินแดนต่าง ๆ ให้กับมหาอำนาจนักล่าอาณานิคมในสมัยนั้น และต้องยอม
ตกเป็นเบี้ยล่างในเกือบทุกก้าน สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ ความล้าหลังไม่ทันสมัยของ
ระบบการปกครองภายในประเศที่ไม่สามารถจะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ

๒๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

๒๗ พ. ศ. ๒๔๓๑ เสียแคว้นสิบสองจุไทยให้แก่ฝรั่งเศส
พ. ศ. ๒๔๓๖ เสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส
พ. ศ. ๒๔๔๖ เสียดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส
พ. ศ. ๒๔๔๕ เสียมณฑลบูรพา (เขมรส่วนใน) ให้แก่ฝรั่งเศส
พ. ศ. ๒๔๕๒ ยอมยกดินแดนหัวเมืองมลายู ๔ เมืองให้แก่อังกฤษ

ไปรคกูรายละเอียดยใน เรื่องอื่น, เรื่องเกม, เล่ม ๒ หน้า ๑๘๓-๑๘๘.

ได้อย่างมั่นคง ปัญหาที่กล่าวลวนเป็นปัญหาที่ประเทศไทยแก้ไขไม่ตกในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะ
ความล้าหลังในด้านความเจริญของบ้านเมืองและการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศ^{๒๘}
เช่นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในดินแดนประเทศราชซึ่งส่วนมากอยู่ห่างไกล ไทยก็ไม่สามารถส่งกำลัง
เข้าไปแก้วิกฤตการณ์ได้ทันเวลา และไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเหล่านี้เกิดมีความรัก
ชาติไทยเหมือนกับประชาชนชาวไทยในเขตชั้นในได้สำเร็จ^{๒๙}

กล่าวโดยสรุปในขณะนั้นประเทศไทยได้ประสบปัญหาและความวุ่นวายต่าง ๆ ทั้ง
ภายนอกและภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ร้ายแรงและกระทบกระเทือนต่อเอกราชและความ
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศเป็นอันมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวได้ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างดี เพราะเหตุว่า
เมื่อยังทรงพระเยาว์ พระองค์ทรงได้รับการสั่งสอนจากครูอังกฤษ และยังได้เดินทางไป
ทอดพระเนตรกิจการบ้านเมืองในต่างประเทศ เช่น ที่สิงคโปร์ ไซปรัส และอินเดีย ได้
ทรงเห็นความเจริญ การจัดระเบียบการปกครองแบบสมัยใหม่และขนบธรรมเนียมของชาว
ต่างประเทศมากมาย เมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองแล้ว
พระองค์จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบการและจารีตประเพณีเก่า ๆ แต่ดั้งเดิมทั้งทางด้าน
สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ให้ทันสมัยขึ้นหลายประการ เช่น การเลิกทาส เลิกระบบ
ไพร่ การเลิกประเพณีหมอบคลาน การภาษีอากร การจัดระเบียบการปกครองบางอย่าง
เช่น แยกงานทางด้านการศึกษาออกจากกรมต่าง ๆ ตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นตามแบบ
สมัยใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้พระองค์มีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะยกฐานะประเทศไทยให้อยู่ในฐานะ
เท่าเทียมกันกับประเทศตะวันตก ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยของประเทศ สร้างความ
เป็นเอกภาพของชาติและเพื่อที่จะลดล้างความรู้สึกของคนไทยที่ได้รับการศึกษาก็ แต่มีความ

^{๒๘} จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖.

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

รู้สึกว่าคุณติของคณเฒ่าประเพณีคำต๋อยในค่านอำนาจและมีมือเสียให้ได้^{๓๐} โดยพระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอย่าง "พลิกแผ่นดิน"^{๓๑} เพื่อสร้างรากฐานระบบการปกครองประเทศแบบสมัยใหม่ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ การปฏิรูปครั้งนี้เป็นความพยายามสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ โดยเลียนแบบการปกครองของประเทศฝ่ายตะวันตก "อิทธิพลของแนวความคิดทางตะวันตกที่มีต่อการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ได้เกิดความคิดในการสร้างชาติและปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมอำนาจมาอยู่ที่ศูนย์กลางและการปรับปรุงประเทศจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลกลางสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นความพยายามในการรวมอำนาจการปกครองจึงจะต้องให้ได้ผลทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจด้วย^{๓๒} อนึ่งการรวมอำนาจในเศรษฐกิจนั้นได้กล่าวถึงโดยละเอียดแล้วในบทที่ ๔ งานที่เหลืออยู่จึงเป็นเรื่องของการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถควบคุมดูแลอาณาเขตได้ทั่วทุกส่วนของประเทศ

ง. การเตรียมงานเพื่อการรวมชาติ

แนวความคิดเรื่องการจะเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองประเทศเพื่อสร้างเอกภาพของชาตินั้นได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นสมัยรัชกาลที่ ๕ แล้ว แต่ที่ยังไม่อาจดำเนินการอย่างขนานใหญ่ได้ก็เพราะว่าปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และอิทธิพลการต่อต้านของขุนนางรุ่นเก่ายังมีในหมู่ข้าราชการสูงมาก ถ้าหากว่ารัชกาลที่ ๕ กระทำกรไปอย่างหักหาญการปะทะ

^{๓๐} Vella, *op.cit*, p. 335. และรายละเอียดใน "เจ้านายและข้าราชการกรมบังคับมณฑลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓" ในช้อยอนันต์และชัตติยา, เรื่องเดิม, หน้า ๘๕.

^{๓๑} เป็นคำนิยามของ ร.ศ.

^{๓๒} ช้อยอนันต์และชัตติยา, เรื่องเดิม, หน้า ๘๕.

กันด้วยกำลังก็ยอมไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งถ้าหากเกิดความวุ่นวายขึ้นภายในประเทศก็ยิ่ง
 เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้นักล่าอาณานิคมอย่างประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งจ้องจะเข้า
 ครอบครองประเทศอยู่แล้วฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้ ปัญหาที่ทุกฝ่ายต่าง
 ตระหนักดีจึง "ทำให้ชีวิตการเมืองสมัยนั้นมีลักษณะ ออมชอมและค่อยเป็นค่อยไปปราศจากความ
 รุนแรงและหักโหม"^{๓๓} กรณีวิกฤตการณ์วังหน้าเป็นอุทาหรณ์ที่ดี เพราะว่าอังกฤษและ
 ฝรั่งเศสได้ฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทันที วิกฤตการณ์ครั้งนั้นทำให้การปฏิรูปการปกครอง
 ในช่วง ๑๐ ปีแรก ซึ่งหวังผลรวดเร็วต้องหยุดชะงักลง เปลี่ยนเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละ
 น้อย เพื่อรอจังหวะ เวลาและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การเมืองไทยในช่วงนี้ถึงแม้จะ
 มีการขัดแย้งต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มหัวใหม่อันมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เป็น
 ผู้นำ กับกลุ่มหัวเก่าซึ่งเป็นฝ่ายสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นั้นเป็นเวลาเดียวกับ
 ประเทศไทยต้องเผชิญกับการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกอีกด้วย ดังนั้นความ
 จำเป็นในการรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างเอกภาพของชาติก็ยิ่งมีมากขึ้น แต่
 เพราะความขัดแย้งดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่าง
 จริงจัง จนกระทั่งอิทธิพลของกลุ่มขุนนางรุ่นเก่าได้อ่อนแอลง กล่าวคือ สมเด็จเจ้าพระยา
 บรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญสวรรคต
 ในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ประกอบกับอำนาจของพระมหากษัตริย์เริ่มมั่นคงขึ้นและทรงอำนาจสูงสุดใน
 การปกครองประเทศอย่างแท้จริง อีกทั้งการปฏิรูปการคลังในระยะต้นรัชกาลทำให้รายได้
 ของแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ กำลังคนที่รัชกาลที่ ๕ สร้างขึ้น คือ
 ข้าราชการรุ่นใหม่ต่างก็เจริญเติบโตและสำเร็จการศึกษาตามความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน
 มากขึ้น และความกดดันอย่างหนักที่กระทบกระเทือนต่อพระทัยของรัชกาลที่ ๕ ในการที่
 ประเทศไทยจำต้องยอมยกดินแดนประเทศเขมรให้แก่ฝรั่งเศส ตลอดจนการที่ต้องยอมให้
 ประเทศตะวันตกหลายประเทศมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย ล้วนเป็นพลังสำคัญ

^{๓๓} สาโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๕๐.

ที่มีส่วนเร่งรัดให้รัชกาลที่ ๕ ต้องปฏิรูปการปกครองประเทศให้ทันกับเหตุการณ์^{๓๔} เพราะนโยบายการต่างประเทศแบบ "ขอให้อยู่ออก" ซึ่งประเทศไทยต้องนำมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ แต่ประการเดียวกันนั้นไม่เหมาะสมและเพียงพอแก่ความรุนแรงของเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมเสียแล้ว ประเทศไทยในขณะนั้นต้องการระบบการปกครองประเทศอันทรงประสิทธิภาพกว่า ต้องการวิธีการควบคุมหัวเมืองที่ตั้งอยู่ห่างออกไปให้ผลมากกว่าเดิม และต้องการรายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของประเทศให้มากกว่านี้ และหนทางเดียวที่เหมาะสมที่สุดอันที่จะแก้ปัญหาที่กล่าวได้ก็คือ วิทยาลัยเทคนิควิทยาการแบบตะวันตก สร้างและรวบรวมอำนาจนั้นมาไว้ที่รัฐบาลกลางอย่างไ้ผลมากกว่าที่แล้ว ๆ มา^{๓๕}

ในการที่จะปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว หมายถึงว่าจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศที่เคยใช้มาแต่เดิมให้เป็นแบบสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นงานที่ยิ่งใหญ่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มงานโดยรอบคอบและรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในสังคมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปโดยมีการเตรียมงานอย่างถี่ถ้วนตามลำดับ คือ

๑. ศึกษาถึงขอบพร้อมของระบบเก่า และศึกษาระเบียบการบริหารราชการแบบสมัยใหม่
๒. การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่
๓. การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบเทศาภิบาล

การดำเนินการที่สำคัญขั้นแรกของการปฏิรูปการปกครองได้แก่การพิจารณาระบบการปกครองเก่าว่ามีขอบพร้อมอยู่อย่างไร โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตรวจคนพิจารณาเปรียบเทียบเก่าต่าง ๆ ที่มีอยู่ก่อน แล้วทรงวิจัยและวินิจฉัยขอบพร้อม

^{๓๔} จักรกฤษณ์, เรื่อง เคมี, หน้า ๗๔.

^{๓๕} Vella, op.cit, pp. 332-36.

ทำเป็นลายพระราชหัตถเลขาขึ้นอย่างบันทึกข้อคิดความเห็น แสดงพระราชดำริว่าควรตั้ง
กระทรวงทบวงกรมขึ้นใหม่ เปลี่ยนแปลงแก้ไขและกำหนดหน้าที่เสียใหม่ให้เรียบร้อยเหมาะ
สมตามที่ถูกต้องต่อไป ^{๓๖} ขอบกพร่องประการสำคัญที่สุดได้แก่การที่หน้าที่การบริหารงาน
ของหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมทั้งสี่ คือ เวียง วัง
คลัง นา ยังสับสนปะปนกันอยู่ ^{๓๗} ส่วนการปกครองบังคับบัญชาดินแดนในอาณาเขตก่อน
การปฏิรูปการปกครองยังหละหลวมมาก หัวเมืองต่าง ๆ มักจะมีชาวเมืองในท้องถิ่นเป็นเจ้าของ
เมือง และยิ่งอยู่ไกลออกไปก็ยิ่งมีอิสระจากการควบคุมของกรุงเทพฯ ^{๓๘} ซึ่งรายละเอียด
ของความล้มเหลวในการปกครอง ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้แล้ว

ส่วนการศึกษาแบบแผนการบริหารราชการแบบสมัยใหม่นั้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้สมเด็จพระยาเทววงษ์โรโปการ เสนาบดี
กระทรวงการต่างประเทศ เสด็จแทนพระองค์ไปร่วมในงานฉลองราชสมบัติครบ ๕๐ ปี ของ
สมเด็จพระราชินีวิกตอเรีย ณ ประเทศอังกฤษนั้น ได้มีพระราชกระแสรับสั่งให้ศึกษาคุณภาพ
ปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรปมาด้วย ว่ามีแบบแผนจัดระเบียบกันอย่างไร ^{๓๙} เมื่อ
สมเด็จพระยาเทววงษ์โรโปการ เสด็จกลับมาถวายรายงานให้ทรงทราบ ก็ให้ทรง
เปลี่ยนแปลงปรับปรุงตำแหน่ง เสนาบดีเป็นการใหญ่ คือ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๑ ได้ทรงเริ่ม
ดำเนินการปฏิรูประเบียบแบบแผนการปกครองส่วนกลาง โดยได้เลือกเอาระเบียบบริหาร
ราชการทั้งในส่วนที่เป็นของไทยเรามาแต่เดิม และส่วนที่เป็นแบบสมัยใหม่มาดัดแปลงปรับ
ปรุงผสมกันเข้า กำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่ให้มีทั้งหมด ๑๒ กระทรวงด้วยกัน โดย

^{๓๖} เสถียร, เรื่องเดิม เล่มที่ ๒, หน้า ๓๘.

^{๓๗} ชัยอนันต์และชัตติยา, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^{๓๙} ช บุนนาค, "การปกครองระบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ"
สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๔, ๓ (ธันวาคม, ๒๕๐๕), หน้า ๕๔.

ตำแหน่งเสนาบดีเดิมทั้ง ๒ กรม คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมวัง กรมท่า และกรมนา ยังคงมีอยู่ แต่ทรงตั้งกรมเพิ่มขึ้นใหม่อีก ๒ กรม คือ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยมนาวิกกรม กรมธรรมกรม กรมโยธาธิการ และ กรมมรุชาคร มีเสนาบดีสภา เป็นที่ประชุมปรึกษาราชการต่าง ๆ เป็นประจำ เป็นการทดลองระเบียบบริหารแบบใหม่ให้เห็นผลประโยชน์อย่างแน่ชัดเสียก่อน จึงจะดำเนินการเป็นการถาวรต่อไป ^{๕๐} ที่ต้องตั้งทดลองขึ้นก่อนก็เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำริว่า หากประกาศตั้งเสนาบดีแบบใหม่ในทันทีอาจจะเกิดปัญหาขึ้น เพราะผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่คุ้นเคยกับงานในกระทรวงและในหน้าที่ของเสนาบดี และพระองค์ได้เป็นประธานในที่ประชุมคอยเป็นที่เลี้ยงในการปรึกษาราชการ และบัญชางานแก่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ^{๕๑} เพื่อเป็นการฝึกฝนหลักการบริหารราชการแบบใหม่ให้มีการประชุมพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้มีการประสานงานกันได้อย่างรวดเร็วเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนกลาง

นอกจากจะได้มีการทดลองจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ในส่วนกลางแล้ว พระองค์ก็ได้รวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญ ๆ ร่วมกันเป็นเขตปกครองเรียกว่ามณฑล โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรจากการคุกคามของภายนอก และในขณะเดียวกันก็เป็นการทดลองระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่ด้วย แต่ละมณฑลมีข้าหลวงให้เป็นผู้รับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาตามคำสั่งและนโยบายจากส่วนกลาง มณฑลที่พระองค์ทดลองตั้งขึ้นได้แก่มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพาและมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก มณฑลเหล่านี้ยังไม่ได้จัดรูปแบบตามสมัยใหม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับบุคคลคือ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งก็มีผลสำเร็จ

^{๕๐} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๒, หน้า ๗๔-๗๕.

^{๕๑} คำทรงราชานุญาตกับราชเสนา, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

หลายคนสามารถแก้ปัญหาและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามชายแดนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพพอสมควร เมื่อเห็นว่าได้ผลดีแล้วพระองค์จึงจะจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลสมัยใหม่เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้มั่นคงต่อไป.